Numéros du rôle : 2981 et 3019
Arrêt n° 64/2005 du 23 mars 2005

A R R E T

En cause : les recours en annulation de l'article 58 du décret-programme de la Région wallonne du 18 décembre 2003 « portant diverses mesures en matière de fiscalité régionale, de trésorerie et de dette, d'organisation des marchés de l'énergie, d'environnement, d'agriculture, de pouvoirs locaux et subordonnés, de patrimoine et de logement et de la Fonction publique », introduits par A. Cools et par A. Adam.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges P. Martens, R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen et J.-P. Snappe, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des recours et procédure*

a. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 19 avril 2004 et parvenue au greffe le 20 avril 2004, A. Cools, demeurant à 4102 Ougrée, rue Salomon Deloye 3/3, a introduit un recours en annulation de l'article 58 du décret-programme de la Région wallonne du 18 décembre 2003 « portant diverses mesures en matière de fiscalité régionale, de trésorerie et de dette, d'organisation des marchés de l'énergie, d'environnement, d'agriculture, de pouvoirs locaux et subordonnés, de patrimoine et de logement et de la Fonction publique » (publié au *Moniteur belge* du 6 février 2004).

b. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 9 juin 2004 et parvenue au greffe le 11 juin 2004, A. Adam, demeurant à 4680 Oupeye, rue Tollet 41, a introduit un recours en annulation de la même disposition décrétale.

La demande de suspension de la même disposition décrétale, introduite par la même partie requérante, a été rejetée par l'arrêt n° 142/2004 du 22 juillet 2004, publié au *Moniteur belge* du 5 octobre 2004.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 2981 et 3019 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Le Gouvernement wallon a introduit des mémoires, chaque partie requérante a introduit un mémoire en réponse et le Gouvernement wallon a aussi introduit un mémoire en réplique.

A l'audience publique du 1er mars 2005 :

- ont comparu :

. Me S. Hublau, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me G. Horne, avocat au barreau de Liège, pour la partie requérante dans l'affaire n° 2981;

. Me G. Generet, avocat au barreau de Bruxelles, pour la partie requérante dans l'affaire n° 3019;

. Me A.-M. Hannon, avocat au barreau de Liège, pour le Gouvernement wallon;

- les juges-rapporteurs P. Martens et L. Lavrysen ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- les affaires ont été mises en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

Quant à la recevabilité des recours

A.1.1. A. Cools et A. Adam sont membres du personnel statutaire, dans un cadre en voie d'extinction, d'une société civile immobilière de service public. Ils estiment que la disposition attaquée est de nature à inciter les sociétés de logement de service public à supprimer la qualité d'agent statutaire, ce qui impliquerait la perte des attributs qui y sont liés.

A.1.2. Le Gouvernement wallon met en doute la qualité d'agent statutaire dont se prévalent les requérants sans en indiquer la base légale, alors que l'article 159 du Code wallon du logement du 29 octobre 1998 établit la règle du contrat de travail pour le personnel des sociétés wallonnes de logement.

Le Gouvernement wallon ajoute que les sociétés de logement, qui ne sont pas des organismes dépendant de la Région wallonne, décident de la relation qui les unit à leur personnel, de même qu'elles décident de remplir, ou non, les conditions d'agrément. En outre, le problème de la qualification et du maintien des relations de travail des requérants avec leur employeur devrait faire l'objet d'un examen individuel, ce qui ne relève pas de la compétence de la Cour.

Le Gouvernement wallon souligne encore que l'article 207 du Code du logement, adopté le 29 octobre 1998, prévoyait déjà une délégation au Gouvernement pour le maintien des droits acquis et que, faute de l'avoir contestée à l'époque, les parties requérantes n'auraient pas intérêt à contester une disposition analogue.

A.1.3.1. Dans son mémoire en réponse, le requérant dans l'affaire n° 2981 soutient qu'il est bien un agent statutaire depuis une décision du conseil d'administration du 18 décembre 1975. Il produit plusieurs documents qui attestent sa qualité d'agent statutaire et souligne que cette qualité ne découle pas d'une base légale, contrairement à ce qu'énonce la Région wallonne. Il estime que la Cour est compétente pour connaître du recours contre une disposition qui, de manière générale, a pour effet d'opérer une distinction entre les agents statutaires et les agents contractuels.

Il conteste que le recours soit tardif, au motif qu'aucun recours n'a été introduit contre une disposition similaire inscrite à l'article 159 du Code wallon du 29 octobre 1998. Il observe que cet article a une portée plus restreinte et qu'en tout état de cause, aucune disposition de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage ne prévoit un tel motif d'irrecevabilité.

Enfin, le requérant souligne que la faculté laissée au Gouvernement de préciser les limites dans lesquelles peuvent s'inscrire les droits acquis laisse la porte ouverte à toutes les restrictions possibles.

A.1.3.2. La partie requérante dans l'affaire n° 3019 soutient également qu'elle a fait l'objet d'une nomination à titre définitif par l'autorité compétente. Elle relève que le Conseil d'Etat a reconnu à la société de logement la qualité d'autorité administrative et qu'en règle, le personnel de ces sociétés se trouve placé dans une relation de droit public, ce que confirment les éléments du dossier.

A.1.4. Dans son mémoire en réplique, le Gouvernement wallon fait valoir qu'il appartient aux parties requérantes de prouver leur situation statutaire. Il ajoute que, si le Gouvernement peut fixer des limites à l'instauration de droits acquis, seules des adaptations mineures sont permises. Il observe enfin que rien ne contraint formellement les sociétés de logement à modifier la situation juridique du personnel existant, même si, pour l'avenir, elles ne peuvent engager que du personnel sous contrat.

Quant au fond

A.2.1. Le requérant dans l'affaire n° 2981 prend un moyen unique de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution en ce que, première branche, la disposition attaquée aurait pour effet de porter atteinte à l'égalité entre les travailleurs des sociétés de logement de service public et les agents statutaires d'autres services publics

et en ce que, deuxième branche, les modifications envisagées concernent leurs seuls agents statutaires et non leurs agents contractuels.

A.2.2. D'après le Gouvernement wallon, la prétendue rupture du principe d'égalité n'existe pas, dès lors qu'il y a un maintien des droits acquis pour les membres du personnel concernés. Il renvoie à l'arrêt n° 64/99 et considère que la Cour devra constater également en l'espèce que la mesure critiquée est prise dans le cadre d'une restructuration générale des sociétés de logement de service public au sein du nouveau Code wallon du logement. Il renvoie à l'arrêt n° 36/95 pour affirmer que la Cour ne pourrait substituer son appréciation à celle du législateur lorsqu'il prend des mesures destinées à moderniser un service public.

A.2.3. Dans son mémoire en réponse, le requérant dans l'affaire n° 2981 constate que le Gouvernement wallon ne démontre pas qu'une mobilité rendue possible de la poignée d'agents statutaires restant dans des cadres en voie d'extinction rendrait plus efficace la politique de logement social.

Il souligne que la perte des attributs liés au statut entraîne la perte de la stabilité d'emploi et des inconvénients en termes de stress, de motivation ou de formation du personnel à remplacer.

A.3.1.1. Dans un moyen unique, la requérante dans l'affaire n° 3019 reproche à la disposition attaquée de créer une discrimination en traitant différemment les agents statutaires des sociétés de logement de service public par rapport aux agents statutaires des autres services publics.

Elle soutient, dans une première branche, que la disposition attaquée contraint les sociétés de logement de service public à convertir les agents statutaires en agents contractuels, en prévoyant de retirer leur agrément aux sociétés qui emploient, à la date du 31 décembre 2004, du personnel statutaire.

Elle considère que le maintien des droits acquis sur le plan de l'ancienneté et du statut pécuniaire n'est pas de nature à éviter la précarisation du lien juridique unissant la requérante à son employeur.

A.3.1.2. Dans son mémoire, le Gouvernement wallon réitère l'argumentation développée à l'occasion du recours en annulation introduit dans l'affaire n° 2981. Il ajoute que l'objectif d'uniformisation du régime du personnel poursuivi par la Région est légitime et proportionné dans le cadre d'une politique de logement social, d'autant que le maintien des droits acquis a été expressément prévu.

A.3.1.3. Dans son mémoire en réponse, la requérante prétend que le Gouvernement wallon reste en défaut de démontrer que les quelques agents statutaires qui demeurent dans les sociétés de logement wallonnes constitueraient un frein à la mise en œuvre d'une politique de logement social plus efficace.

A.3.2.1. Dans une seconde branche du moyen, la requérante dans l'affaire n° 3019 fait grief au législateur décrétal de régler lui-même une matière en principe dévolue au Gouvernement, la privant ainsi de garanties, tel l'avis préalable de la section de législation du Conseil d'Etat, dont bénéficient les agents statutaires des autres services publics dont le statut est fixé par voie d'arrêté réglementaire. Les agents concernés seraient également privés de la protection instaurée par la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités.

A.3.2.2. En ce qui concerne l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, le Gouvernement wallon soutient, dans son mémoire, que celui-ci a bien été sollicité à propos de l'article 159 du Code wallon du logement. Il est encore soutenu que le législateur décrétal n'a jamais entendu court-circuiter les droits des agents des sociétés de logements sociaux, le maintien des droits acquis ayant d'ailleurs été garanti.

A.3.2.3. Dans son mémoire en réponse, la requérante dans l'affaire n° 3019 estime que le Gouvernement wallon entretient une confusion entre deux situations différentes, à savoir l'obligation d'adopter le régime contractuel pour le personnel futur des sociétés de logement social et imposer une contractualisation forcée des

agents statutaires déjà nommés définitivement. L'affirmation du Gouvernement selon laquelle il n'aurait jamais voulu éluder les consultations qui protègent les droits des fonctionnaires n'est pas de nature à couvrir l'inconstitutionnalité dénoncée.

A.3.3. Le Gouvernement wallon réplique qu'il ne s'agit pas de prétendre que le régime statutaire doit être écarté en tant que tel des services publics et qu'on ne peut soutenir l'existence d'une discrimination par rapport aux agents des autres services publics puisqu'en règle, le personnel statutaire y est majoritaire, ce qui n'est plus le cas pour les sociétés de logement de service public, dans lesquelles cette catégorie de personnel est minoritaire, ce qui constituerait une entrave à la gestion uniforme du personnel de ces services.

Pour le surplus, le Gouvernement wallon fait observer qu'il est soumis aux principes généraux de bonne administration qui l'empêchent de fixer à sa guise les limites au maintien des droits acquis et qu'en tout état de cause, les requérants peuvent contester leur légalité devant les juridictions civiles ou administratives compétentes.

- *B* -

Quant à la recevabilité

B.1.1. Le Gouvernement wallon met en doute l'affirmation des parties requérantes selon laquelle elles seraient des agents statutaires, dès lors que l'article 159 du Code wallon du logement prévoit que les sociétés de logement de service public engagent, en règle, du personnel contractuel.

Il ressort des éléments versés au dossier par les deux parties requérantes qu'elles se trouvent dans une situation statutaire à l'égard de la société de logement qui les emploie.

B.1.2. L'exception est rejetée.

B.1.3. Le Gouvernement wallon soutient encore que le recours serait tardif au motif que la règle critiquée est contenue dans l'article 159 du Code wallon du logement.

Il ressort des moyens dirigés contre la disposition en cause que ce n'est pas le choix, par le législateur décrétal, du régime contractuel qui est contesté dans son principe, mais la règle qui incite les sociétés de logement de service public à n'avoir à leur service que du personnel

contractuel, en prévoyant le retrait de leur agrément si cet objectif n'est pas réalisé. Cette règle est contenue dans l'article 58 du décret-programme contesté.

B.1.4. L'exception déduite du caractère tardif du recours est rejetée.

B.1.5. Enfin, le Gouvernement wallon prétend que les parties requérantes n'auraient pas d'intérêt à l'annulation de la disposition attaquée puisqu'elle prévoit le maintien des droits acquis.

La disposition attaquée pouvant avoir pour effet de modifier le régime juridique auquel sont soumises les parties requérantes, elles justifient d'un intérêt suffisant à agir même s'il est prévu qu'elles conservent leurs droits acquis.

B.1.6. L'exception est rejetée.

Quant au fond

B.2. L'article 159 du Code wallon du logement dispose, au sujet du personnel des sociétés de logement de service public :

« Le personnel de la société est engagé sous contrat de travail ».

B.3. L'article 58 attaqué du décret-programme de la Région wallonne du 18 décembre 2003 « portant diverses mesures en matière de fiscalité régionale, de trésorerie et de dette, d'organisation des marchés de l'énergie, d'environnement, d'agriculture, de pouvoirs locaux et subordonnés, de patrimoine et de logement et de la Fonction publique » dispose :

« Un article 13, rédigé comme suit, est inséré dans le décret du 29 octobre 1998 instituant le Code wallon du logement :

‘ Art. 13. - La société de logement de service public qui bénéficie d'un agrément de la Société wallonne du Logement, accordé sur la base des articles 88, § 1er, et 130, § 1er, du

Code wallon du Logement, ne continue à bénéficier de cet agrément que si, au 31 décembre 2004, tous les membres de son personnel sont engagés sur la base d'un contrat de travail.

La société assure que les membres du personnel anciennement statutaire qui sont engagés sur la base d'un contrat de travail conservent, dans des limites qui peuvent être précisées par le Gouvernement, leurs droits acquis ' ».

B.4. La mesure attaquée est justifiée comme suit dans les travaux préparatoires du décret-programme du 18 décembre 2003 :

« Pour l'heure, au sein des sociétés de logements de service public, un certain nombre de membres du personnel sont dans une situation dite statutaire.

Partant, il n'y a pas d'application uniforme et non-discriminatoire sur l'ensemble du territoire de la Région wallonne de l'article 159 du C.W.L., qui dispose que ' Le personnel [des sociétés de logement] est engagé sous contrat de travail '.

Pour remédier à cette situation, il est proposé d'insérer un article, dans le décret du 29 octobre 1998 instituant le Code Wallon du Logement, qui prévoit de retirer l'agrément des sociétés qui, au 31 décembre 2004, ne compteraient pas uniquement des membres du personnel engagés sur la base d'un contrat de travail.

Pour le surplus, le maintien des droits acquis du personnel anciennement statutaire des sociétés de logement concernées se doit d'être garanti par lesdites sociétés.

Il convient toutefois que le Gouvernement soit habilité à préciser, s'il le souhaite, la portée du concept des droits acquis » (*Doc.*, Parlement wallon, 2003-2004, n° 603/1, pp. 13, 55, 110 et 111).

B.5.1. Le moyen unique dans les deux affaires est pris, en sa première branche, de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution en ce que la disposition attaquée discriminerait les agents statutaires des sociétés de logement de service public par rapport aux agents statutaires d'autres services publics.

B.5.2. Il appartient à l'autorité compétente de choisir la voie la plus appropriée pour réaliser les missions de service public dont elle est chargée. Le choix d'imposer aux sociétés de logement de service public d'engager du personnel contractuel a été fait par le législateur décrétal lorsqu'il a adopté l'article 159 précité du Code wallon du logement. En incitant les sociétés de logement à transformer leur personnel statutaire pour en faire du personnel contractuel, le législateur décrétal n'a pas violé le principe d'égalité et de non-discrimination.

Celui-ci n’impose pas qu’un statut juridique identique soit accordé à toute personne qui travaille au sein des services publics.

B.5.3. Le législateur décrétal a, par ailleurs, veillé à ce que la mesure n’ait pas d’effets disproportionnés à l’égard des agents concernés puisque chaque société doit faire en sorte que le personnel anciennement statutaire conserve ses « droits acquis ».

Sans doute le Gouvernement est-il habilité à préciser dans quelles limites ce maintien des droits acquis est assuré. Il ne peut toutefois être présumé que le Gouvernement fera de cette habilitation un usage illégal.

B.6. Le moyen unique, dans sa première branche, ne peut être accueilli.

B.7.1. Le moyen unique, en sa seconde branche, dans l’affaire n° 2981, est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que la disposition attaquée créerait également une « atteinte à l’égalité entre les travailleurs des sociétés de logement de service public » puisqu’« il n’y a aucune modification envisagée en ce qui concerne les agents contractuels ».

B.7.2. Lorsqu’un législateur prend une mesure pour que le personnel statutaire occupé dans des sociétés de service public devienne contractuel, il va de soi qu’il n’a pas à prendre de mesures à l’égard du personnel qui se trouve déjà dans un lien contractuel.

B.8. Le moyen unique, deuxième branche, dans l’affaire n° 2981, ne peut être accueilli.

B.9.1. Le moyen unique, en sa seconde branche, dans l’affaire n° 3019, reproche au législateur décrétal de régler lui-même une matière en principe dévolue au Gouvernement, privant ainsi les seuls agents statutaires des sociétés de logement de service public de plusieurs garanties : avis de la section de législation du Conseil d’Etat; protection organisée

par la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités; possibilité d'introduire un recours devant le Conseil d'Etat.

B.9.2. En vertu de l'article 78 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le Gouvernement n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent explicitement la Constitution et les lois et décrets portés en vertu de celle-ci.

Aucune disposition ne réserve au Gouvernement le pouvoir de régler le statut du personnel des sociétés de logement de service public prévu par le Code wallon du logement.

B.9.3. En ce qu'il ne met pas en doute que le législateur décrétal était compétent pour déterminer les conditions d'agrément des sociétés de logement de service public, le moyen manque en droit : il ne pourrait être reproché à une norme législative de priver ses destinataires des avis qui précèdent un arrêté et des recours dont il peut faire l'objet, dès lors qu'il n'est pas allégué que ce législateur aurait agi en dehors de ses compétences.

B.10. Le moyen unique, seconde branche, dans l'affaire n° 3019 ne peut être accueilli.

Par ces motifs,

la Cour

rejette les recours.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 23 mars 2005.

Le greffier, Le président,

P.-Y. Dutilleux M. Melchior